VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI DO SPRAW KONTROLI PAŃSTWOWEJ (NR 106)**

z dnia 4 grudnia 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 106)

4 grudnia 2018 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, wysłuchała:

– informacji na temat sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącego wykonania budżetu Unii Europejskiej w 2017 r.

W posiedzeniu udział wziął **Janusz Wojciechowski** członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk, Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Witam szanownych państwa. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Witam członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, pana Janusza Wojciechowskiego.

Czy do zaproponowanego porządku obrad są jakieś uwagi? Uwag nie słyszę. W związku z tym bardzo proszę pana Janusza Wojciechowskiego o przedstawienie informacji na temat sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącego wykonania budżetu Unii Europejskiej w 2017 r.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Janusz Wojciechowski:

Dziękuję panu przewodniczącemu. Wysoka Komisjo. Przede wszystkim dziękuję za możliwość prezentacji tego dokumentu na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, czyli sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, dotyczącego wykonania budżetu Unii Europejskiej w 2017 r. Miałem już przyjemność prezentować ten dokument w Sejmie na posiedzeniu Komisji do Spraw Unii Europejskiej, ale kontynuując tę praktykę, prosiłem o możliwość jego prezentacji na forum komisji wyspecjalizowanej w problematyce kontroli. Cieszę się, że mam teraz taką możliwość.

Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego jest, krótko mówiąc, odpowiednikiem analizy wykonania budżetu państwa, a więc dokumentu, który corocznie przedstawia państwu Najwyższa Izba Kontroli. Ten dokument jest przygotowywany nieco inną metodą, ale jest to dość szczegółowa kontrola losowo wybranych transakcji.

Kontrolerzy od początku do końca sprawdzają losowo wybrane transakcje, począwszy od wypływu pieniędzy, aż do końcowego beneficjenta. Sprawdzają, czy wszystkie transakcje były prawidłowe, tzn. czy były one legalne i środki zostały wydane na właściwy cel. Na wstępie powiem tylko krótko, że oprócz informacji o głównych ustaleniach tegorocznego raportu przedstawię państwu kilka wybranych kontroli tematycznych dokonanych przez Trybunał. Będzie to krótki przegląd tych kontroli, które mogą być dla państwa interesujące, ponieważ były istotne z punktu widzenia Polski.

Krótko przypomnę, że Europejski Trybunał Obrachunkowy to jest instytucja UE, która ma już 40 lat. Jak wszyscy wiemy, pełni on rolę Najwyższej Izby Kontroli UE. Pracuje w nim ok. 900 osób ze wszystkich krajów Unii Europejskiej. Z Polski jest w nim zatrudnionych ok. 60 kontrolerów. Źródłem kadr dla Trybunału Obrachunkowego jest Najwyższa Izba Kontroli i wiele osób z niej z powodzeniem ubiega się o pracę w Trybunale, startując w konkursach na stanowiska kontrolerskie. Cieszymy się, że wśród osób przystępujących do konkursów jest liczna grupa Polaków.

Jeśli chodzi o budżet Unii Europejskiej, to na ekranie pokazane jest w formie graficznej, że w ubiegłym roku wydatki z tego budżetu wyniosły ok. 137,4 mld euro. To jest mniej niż 1%, ok. 0,9%, dochodu narodowego brutto całej Unii Europejskiej, który wynosi ponad 15 bilionów euro. Oznacza to, że wydatki z budżetu UE nie stanowią istotnej części dochodu narodowego brutto państw UE. Te 137,4 mld euro w przeliczeniu na jednego obywatela daje ok. 270 euro. Średnio wydatki UE odpowiadały 2% wydatków publicznych państw członkowskich ogółem. Czyli mamy do czynienia z niespełna 1% dochodu narodowego i 2% wszystkich wydatków publicznych w całej Unii. Przy okazji powiem, choć nie jest to treścią rocznego sprawozdania, że saldo Polski w 2017 r. było korzystne i osiągnęło 7,5 mld euro. Tyle Polska zyskała w 2017 r. Składka członkowska Polski wynosiła 3,557 mld euro, a transfery na rzecz naszego kraju wyniosły 11,152 mld euro. Czyli bilans na czysto wyniósł w ubiegłym roku ok. 7,5 mld. euro.

Jeśli chodzi o samą kontrolę budżetu UE, to podobnie jak NIK wydaje opinię w przedmiocie absolutorium, Trybunał wydaje opinię w przedmiocie wiarygodności rocznego sprawozdania UE z wykonania budżetu. Trybunał w 2017 r. wydał opinię bez zastrzeżeń. Uznał, że dochody za 2017 r., jako całość, są legalne i prawidłowe, podobnie jak w latach ubiegłych. Natomiast drugi rok z rzędu Trybunał wydaje opinię z zastrzeżeniem na temat płatności. Płatności były legalne i prawidłowe, z wyjątkiem płatności na zasadzie zwrotu kosztów. Najwięcej problemów jest z tymi wszystkimi formami pomocy, w których najpierw podmioty wydają pieniądze, a potem mają uprawnienie do zwrotu kosztów. Jest to skądinąd naturalne. Z jednej strony jest to kwestia dopłaty bezpośredniej, a z drugiej funduszu rozwoju obszarów wiejskich. Dopłat są na zasadzie uprawnień, a PROW jest na zasadzie zwrotu kosztów. Dlatego w przypadku tego typu wydatków jest zawsze więcej problemów.

Szacowany statystycznie corocznie poziom błędów w płatnościach z budżetu UE, na podstawie dokonywanej analizy próby tych transakcji, ulega zmniejszeniu. Jest to zjawisko pozytywne. Podane są tutaj lata 2017, 2016, 2015. Szacowany poziom błędu zmniejszył się w tym okresie z 3,8% w 2015 r. do 2,4% w 2017 r. Powtórzę, że jest to pozytywna tendencja. Przy okazji Trybunał bada też realizację swoich zaleceń z poprzednich kontroli. Generalnie jest pozytywnie, ponieważ w pełni zrealizowanych zaleceń jest 58%. Inne są zrealizowane w części, a tylko 6% z nich zostało niezrealizowanych.

Nie chcę wchodzić w szczegóły raportu, ale może przytoczę pewne ciekawe dane, które warto poznać. Cała administracja unijna, obejmująca wszystkich funkcjonariuszy UE, pochłania 9,7 mld euro z tych 137,4 mld euro wszystkich wydatków budżetowych. Jest to ok. 20 euro na jednego europejskiego podatnika. Przy okazji powiem, że Europejski Trybunał Obrachunkowy ze swoim budżetem na poziomie ok. 100 mln euro kosztuje europejskiego podatnika rocznie ok. 20 centów. Na pierwszy rzut oka wydatki na administracje wydają się duże, ale chyba nie są jednak tak wielkie, jak się czasami sądzi.

W ramach kontroli w 2017 r. stwierdzono 13 przypadków podejrzenia nadużyć finansowych. Te przypadki Trybunał zgłosił Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych. Z tego, co wiem, żaden z nich nie dotyczył Polski.

Z ciekawszych rzeczy pragnę pokazać na tym wykresie wskaźnik absorbcji środków unijnych według stanu z końca 2017 r. w porównaniu z końcem 2010 r., czyli analogicznym okresem poprzedniej siedmioletniej perspektywy finansowej. Od razu patrzymy na miejsce Polski na tym wykresie. Nasz kraj jest nieco poniżej średniej unijnej z poziomem absorbcji niespełna 16%, przy średniej unijnej na poziomie, o ile dobre odczytuję, niewiele ponad 16%. Jest to, według stanu na koniec 2017 roku, ok. 16,5%. Na tym wykresie mogą państwo zobaczyć, że w większości państw UE jest obecnie gorzej niż było w poprzedniej perspektywie finansowej. Wolniej jest dokonywane wydawanie środków unijnych, poza niektórymi krajami, np. Finlandią, gdzie jest ono praktycznie porównywalne. Ten jaśniejszy wykres pokazuje jaki był stan w 2010 r. W większości krajów ten proces jest wolniejszy.

To nie jest jednak oskarżenie państw członkowskich o jakieś zaniedbania w tym zakresie. Wina nie leży po ich stronie. Po prostu proces planowania i programowania wydatków unijnych jest spóźniony i wszystkie procedury legislacyjne trwają zbyt długo.

Za późno się to wszystko uruchamia. Jest to jeden z głównych problemów. Dotyczy to nie tylko funduszy spójności, ale także funduszu rozwoju obszarów wiejskich.

Jeśli chodzi o ten fundusz to, według stanu z czerwca 2011 r., średnia unijna wynosiła 38%, a Polska miała 35%, a więc była nieco poniżej średniej unijnej. Natomiast teraz jest gorzej, bo średnia unijna spadła do 31%, a Polska miała na koniec czerwca 2018 r, choć nie wiem jak jest dzisiaj, 22%. Jest to jeden z najniższych wskaźników.

Mieliśmy również kontrolę, o czym już mówiłem, programowania obszarów wiejskich, a zarzuty Trybunału dotyczą Komisji Europejskiej, która ma zbyt wielkie wymagania. Zbyt długie są procedury zatwierdzania wniosków. Krótko mówiąc, mamy zbyt dużo wymagań i zbyt dużo biurokracji. Są zapowiedzi, że ma się to zmienić. Obecne projekty legislacyjne wskazują na to, że dojdzie do uproszczenia programowania, ale póki co, niska absorbcja środków unijnych stanowi problem.

To są w zasadzie najważniejsze sprawy, o których chciałem powiedzieć, jeśli chodzi o sam budżet UE i jego kontrolę.

Przy okazji wspomnę o kilku ciekawych kontrolach, które powinny być dla państwa interesujące. Zacznę od kontroli, która dotyczyła wymiaru sprawiedliwości w UE. Chodzi o to, że Europejski Trybunał Obrachunkowy skontrolował Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ale nie pod względem finansowym. Kontrolę finansową Trybunał zawsze przeprowadza tak, jak w Polsce NIK kontroluje wykonanie budżetu Sądu Najwyższego i sądów powszechnych i innych instytucji sądowniczych, w tym Trybunału Konstytucyjnego. Jednak w tym przypadku Trybunał Obrachunkowy przeprowadził kontrolę zarządzania ruchem spraw w Trybunale Sprawiedliwości UE. Była to bardzo ciekawa kontrola, choć było przed nią trochę oporów, ponieważ było to pierwsze tego typu działanie. Ostatecznie Trybunał Sprawiedliwości się jej poddał. Kontrola nie przyniosła jakichś rewelacyjnych ustaleń, ale wskazane zostały pewne uchybienia w sposobie zarządzania sprawami, w terminowości rozpatrywania spraw i wyznaczaniu składów sędziowskich. Kontrola wykazała, że długi czas oczekiwania na rozstrzygnięcia TS zależy częściowo od samego Trybunału Sprawiedliwości, a nie wyłącznie wynika z przyczyn obiektywnych.

Jeżeli ma być w związku z tym wysnuta jakaś refleksja, to pragnę wskazać, że gdy byłem prezesem NIK, to nigdy nie podejmowaliśmy pod tym kątem kontroli funkcjonowania sądownictwa. W sądach były przeprowadzane jedynie kontrole budżetowe, czyli wyłącznie dotyczące kwestii finansowych. Nie widzę jednak przeszkód, żeby również w Polsce Najwyższa Izba Kontroli mogła się przyjrzeć funkcjonowaniu sądów, oczywiście nie wchodząc w niezawisłość sędziowską, bo to jest absolutnie niedopuszczalne. Natomiast sama organizacja pracy sądów może być przedmiotem kontroli. W każdym razie w Europejskim Trybunale Obrachunkowym była ona przedmiotem kontroli. Można zbadać, czy zaległości w rozpatrywaniu spraw były spowodowane wyłącznie przyczynami obiektywnymi, niezależnymi od sądów, czy też mogą wynikać, i w jakim zakresie, z błędów i uchybień organizacyjnych. Te kwestie są jak najbardziej do skontrolowania. Europejski Trybunał Obrachunkowy taką kontrolę w Trybunale Sprawiedliwości UE przeprowadził.

Bardzo ciekawe kontrola, o której też chciałem wspomnieć, dotyczyła nieprzestrzegania zasad gospodarowania w UE. Można powiedzieć, że chodzi o kontrolę zasad praworządności, ale w obszarze gospodarki. W tym roku została zakończona kontrola dotycząca zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Dotyczyła ona analizy różnych wskaźników gospodarek państw członkowskich UE. Od 2012 r. są procedury, które pozwalają Komisji Europejskiej badać sytuację makroekonomiczną w państwach członkowskich i reagować na stwierdzone uchybienia. Są to uchybienia dotyczące, jak np. w przypadku Francji, tego, że nie uproszczono zasad administracyjnych, reguł fiskalnych, reguł rachunkowości. Proszę zwrócić uwagę, że zarzuty objęły też nieuzasadnione ograniczenia w dostępie do wykonywania zawodów regulowanych. Od Francji żądano ograniczenia kosztów wejścia na jej rynek oraz wspierania konkurencyjności usług, ograniczenia obciążeń regulacyjnych wpływających na funkcjonowanie sektora detalicznego, w szczególności poprzez uproszczenie wymogów dotyczących uzyskiwania zezwoleń na otwierania punk-

tów handlowych, a także usunięcie zakazu sprzedaży poniżej kosztów. Zarzuty dotyczyły też utrzymywania regulowanych cen gazu i energii elektrycznej.

Krótko mówiąc, Francja ma problemy z dotrzymaniem zasad, które powinny obowiązywać na rynku europejskim. Podobne zarzuty dotyczyły Hiszpanii. Na ekranie jest widoczna lista państw, w stosunku do których w poszczególnych latach była stosowana kontrola procedury dotyczącej zakłóceń równowagi ekonomicznej. Sporo państw UE miało z tym problemy, ale na tej liście nie ma Polski. W stosunku do naszego kraju takie działania nie były podejmowane, bo nie były potrzebne.

O kontroli dotyczącej sieci szerokopasmowych nie będę mówił i przejdę do kolejnej kontroli dotyczącej równowagi gospodarczej. Była to kontrola realizacji części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu. Jest to bardzo ważna rzecz z punktu widzenia funkcjonowania całej Unii Europejskiej. Przecież dyscyplina budżetowa nie jest sprawą wewnętrzną poszczególnych państw, ale całej Unii Europejskiej, ponieważ kryzys fiskalny w jednym z państw członkowskich powoduje problemy w innych państwach. Na ekranie przedstawione zostały fragmenty tez raportu na ten temat.

Warto na przykład przypomnieć, jak wygląda kwestia długu publicznego w niektórych państwach unijnych. Dane za 2018 r. wskazują, że Włochy mają dług publiczny na poziomie 131%, Francja i Hiszpania – 97%, Portugalia – 124%, Belgia – 103%. Wiemy, że unijna norma traktatowa wynosi 60% PKB – tak, jak jest to zapisane w naszej konstytucji. W Polsce jest w tej chwili poniżej 50% PKB i dlatego na tej liście nas nie ma. Są, jak widać, bardzo poważne problemy w UE z przestrzeganiem zasad gospodarczych. Dwa lata temu była przeprowadzona kontrola dotycząca procedury nadmiernego deficytu. To była pierwsza z cyklu takich kontroli i wtedy Europejski Trybunał Obrachunkowy po raz pierwszy tak wyraźnie stwierdził, że w UE są państwa, w stosunku do których powinny być stosowane sankcje za nie przestrzeganie reguły nadmiernego deficytu. Dotyczyło to wtedy Francji, Niemiec i Włoch. Komisja Europejska odpowiedziała wtedy stanowczo, że nie wykona takiego zlecenia.

O kwestii kolei dużych prędkości nie będę już mówił. O polityce spójności powiem tylko tyle, że mantrą powtarzaną przy każdej kontroli tego obszaru przez Trybunał Obrachunkowy jest pojawiający się zarzut, że pieniądze unijne są wydawane na zasadzie produktu, a nie rezultatu. Mówiąc krótko, wiemy, co zostało zrobione za unijne pieniądze, ale bardzo często trudno odpowiedzieć na pytanie – co zostało przez to osiągnięte i co się poprawiło? To, że zrewitalizowano centrum jakiegoś miasteczka, to jest produkt. Jednak nie wiemy, jakie jeszcze zostały przez to osiągnięte efekty, co się zmieniło w potencjale tej miejscowości, która skorzystała ze środków unijnych. Tego bardzo trudno się dopatrzyć. Jest to ciągle przedmiotem naszych dyskusji z Komisją Europejską. Twierdzimy, że powinno być tak, że dotacje unijne powinny być oceniane na zasadzie rezultatów. Jednak przy wydatkach środków unijnych mamy jeszcze ciągle filozofię produktu.

Chcę jeszcze powiedzieć o kontroli, która była nadzorowana przeze mnie, a której wyniki opublikowane zostały we wrześniu br. Dotyczyła ona jakości powietrza i walki z zanieczyszczeniami powietrza. Wyniki tej kontroli uzyskały bardzo duży rozgłos w mediach. Publikacje na ten temat pojawiły się we wszystkich najważniejszych środkach masowego przekazu, m.in. w: „The Guardian", „Le Monde" „Die Zeit" „El País". W tych pismach ukazały się artykuły na ten temat. Duże było nagłośnienie tej kontroli.

Jutro będę miał możliwość zaprezentowania wyników tej kontroli na specjalnym panelu konferencji klimatycznej w Katowicach. Trybunał Obrachunkowy uzyskał możliwość prezentacji tam swojego raportu. Problem jest oczywisty, bo zanieczyszczenie powietrza oznacza 400 tys. przedwczesnych zgonów w całej Unii Europejskiej. To jest fakt. Przy okazji próbowałem ustalić, jak to zostało zmierzone. Okazało się, że w największym uproszczeniu porównana została liczba zachorowań na obszarach, gdzie nie ma zanieczyszczeń powietrza z tymi na obszarach, gdzie one występują. Statystycznie wychodzi to bardzo jednoznacznie, a więc problem nie jest wydumany. To rzeczywiście jest największe bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia ludzi. To jest największy kryzys zdrowotny ze skutkami dziesięć razy większymi niż wszystkie wypadki drogowe.

W wypadkach w Unii Europejskiej ginie rocznie tylko ok. 40 tys. ludzi. Natomiast tutaj udokumentowano i udowodniono co najmniej 400 tys. przedwczesnych zgonów rocznie.

Kolejny wykres pokazuje to, co można porównać w państwach UE. Jest to liczba utraconych lat zdrowego życia na skutek zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego na stu mieszkańców, w poszczególnych państwach UE. Najgorsza sytuacja jest w Bułgarii i w Czechach, następnie na Łotwie i na Węgrzech. Dla porównania, na wykresie uwzględniono także Chiny i Indie, a więc kraje, w których poważne problemy z jakością powietrza są dobrze znane. Okazuje się, że w Polsce jest z zanieczyszczeniem atmosfery nieco lepiej niż w Chinach i Indiach, ale w niektórych krajach europejskich jest gorzej. Tracimy z tego powodu ok. 1,5 roku zdrowego życia. Najgorzej jest w Bułgarii, gdzie ludzie tracą ok. 2,5 roku zdrowego życia. Średnia unijna wynosi ok. 0,7 roku. Zagrożenia te występują u nas i w innych krajach Europy Wschodniej. Kontrolowaliśmy 6 krajów i bardzo precyzyjnie 6 miast. Teraz na ekranie widać mapę zanieczyszczeń powietrza w Europie.

Problemem jest po pierwsze to, że Unia ma za niskie standardy. Normy unijne dotyczące zanieczyszczeń powietrza są o wiele łagodniejsze niż normy zalecane przez Światową Organizacji Zdrowia (WHO). Zezwala się w Unii na przekraczanie norm jakości powietrza, które przez WHO uznawane są już za groźne dla zdrowia i życia ludzi. Trybunał Obrachunkowy nie jest właściwie od tego, żeby domagał się większych pieniędzy na walkę z zanieczyszczeniami powietrza. Jednak pokazujemy prawdę o tym, że mamy z jednej strony największy kryzys i zagrożenie dla zdrowia publicznego, który przekłada się na 400 tys. przedwczesnych zgonów. Tymczasem w obecnej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 przeznacza się na walkę z tym zagrożeniem zaledwie 1,8 mld euro. To są środki bezpośrednio przeznaczone na poprawę jakości powietrza. To jest zupełne nieadekwatne do skali zagrożenia. Są mocne argumenty za tym, żeby w trakcie walki o budżet na kolejną perspektywę finansową ze strony Polski było bardzo mocno akcentowane, że potrzebne są większe środki. Muszę dodać, że w Trybunale Obrachunkowym bardzo dobrze była przyjęta informacja, że Polska, jako jedno z najbardziej zagrożonych państw, uruchomiła program „Czyste powietrze" i przeznacza bardzo duże środki – 103 mld zł – na jego realizację. To oznacza bardzo poważne potraktowanie tego problemu i pozytywny sygnał po naszej kontroli.

Pokazujemy jednak, że polityki unijne są niespójne. Przykładowo, wspieranie produkcji biomasy, korzystne z punktu widzenia energetyczno-klimatycznego, jest niekorzystne jeśli chodzi o jakość powietrza. Na wsparcie produkcji biomasy przeznaczono dwa razy więcej pieniędzy niż na poprawę jakości powietrza. Jak widać, jest potrzebna jakaś koordynacja tych polityk, po to żeby nie finansować celów wzajemnie sprzecznych.

Szczegółowych wskaźników nie będę już szerzej omawiał. Proszę tylko spojrzeć na dane z 6 miast, które wizytowaliśmy: Bruksela, Mediolan, Kraków, Ostrawa, Stuttgart, Sofia. Na wykresie widać, że sytuacja w każdym z tych miast generalnie się nieco poprawiła, niestety z wyjątkiem Krakowa. Chodzi głównie o nieznaczną poprawę w latach 2009-2016 dotyczącą emisji NO_2 co jest związane z transportem. Natomiast nie ma poprawy, jeśli chodzi o pyły zawieszone PM2,5 i PM10. Nie wiem jak jest teraz, bo nasza kontrola kończyła się na stanie z 2016 r. i tylko te dane prezentujemy. Natomiast we wszystkich tych miastach, proszę zwrócić uwagę na linię na wykresie wyznaczającą standardy WHO. Nasycenie zanieczyszczeniami jest dużo wyższe niż zaleca WHO.

Teraz na ekranie są pokazane nasze rekomendacje w tym zakresie. Postulujemy skuteczniejsze działania Komisji Europejskiej, tzn. wykorzystywanie procedury naruszenia dyrektywy, której KE w zasadzie nie stosowała i dopiero teraz zaczęła stosować. Domagamy się też, m.in. nadania priorytetu jakości powietrza w politykach europejskich. To się musi stać priorytetem, bo do tej pory nie jest. Zalecamy też poprawę świadomości społecznej na ten temat i poprawę informacji udostępnianej mieszkańcom. W ramach naszej kontroli Polska akurat wypadła w tym obszarze bardzo dobrze. W Polsce mówi się już ludziom prawdę o zanieczyszczeniu powietrza. Jest u nas dość dobry system informacji i to zostało pozytywnie ocenione. Gorzej jest w innych krajach, np. w Bułgarii. Zastrzeżenia były też do Czech, gdzie mieszkańcy nie są, tak jak należy, informowani o stanie powietrza.

Pragnę jeszcze powiedzieć o pewnej ciekawostce. Kontrola była przeprowadzona także w Brukseli. Tuż obok siedziby Komisji Europejskiej była stacja monitorująca jakość powietrza. Przez kilka lat pokazywała ona bardzo złe wyniki i w końcu została zamknięta. Teraz już nie otrzymujemy tych złych danych o zanieczyszczeniach i przekroczeniach norm jakości powietrza. Stacja została wyłączona z systemu monitorowania. Nie wiem, czy ona faktycznie istnieje. Może tam gdzieś jest, ale już nie przekazuje danych.

Jest jednak jeden zarzut ze strony Trybunału Obrachunkowego skierowany także do Polski, a konkretnie do Krakowa. Dotyczy on tego, że nie zawsze system monitorowania jakości powietrza jest właściwie rozmieszczony i dlatego nie daje on właściwego obrazu sytuacji. W Krakowie tylko jedna stacja pomiarowa była umieszczona w strefie przemysłowej.

Druga moja kontrola, którą naturalnie przeprowadził zespół audytorów, ale byłem za nią odpowiedzialny jako członek Trybunału Obrachunkowego, została zakończona w tym roku, a dotyczyła dobrostanu zwierząt. Była to pierwsza kontrola Trybunału poświęcona temu zagadnieniu. Nie chcę wchodzić w szczegóły, bo wymagałoby to odrębnego posiedzenia, ale jest pewna ciekawa rzecz dotycząca Polski. Kontrolowanych było w tym zakresie 5 państw: Francja, Niemcy, Rumunia, Włochy i Polska. Jest taki interesujący instrument w ramach rozwoju obszarów wiejskich, który nazywa się działanie na rzecz dobrostanu zwierząt. Umożliwia on wypłatę rolnikom dodatkowych środków pochodzących z funduszu rozwoju obszarów wiejskich na różne działania, które poprawiają dobrostan zwierząt powyżej minimalnych norm. Przykładowo, rolnicy z Sardynii korzystali z tych środków ze względu na powiększenie powierzchni kojców dla cieląt. Unia wymaga, żeby w kojcu było 1,8 m^2, a ci rolnicy budowali kojce o powierzchni 4,5 m^2. Za to otrzymywali spore pieniądze. Można też było dostać dotacje za używanie ściółki dla świń i za letni wypas bydła na pastwiskach, żeby nie stało ono cały czas w oborze, ale przez określoną liczbę miesięcy było wypasane na dworze. Aż 18 krajów użyło tych środków i na ten cel przeznaczono 1,5 mld euro.

Niestety, Polska jest wśród 10 państw, które z tych pieniędzy nie skorzystały. W raporcie jest napisane, że 2 z państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził kontrole, tj. Polska i Francja, nie skorzystały z tego działania, ponieważ uznały, że podstawowe wymogi prawne dotyczące dobrostanu zwierząt były u nich wystarczające. Ponadto organy polskie uznały, że działanie to może negatywnie oddziaływać na konkurencyjność rolników. Powiem szczerze, że to wyjaśnienie mnie zdziwiło. Francja specjalnie nie tłumaczyła się ze swojej decyzji. Uznała, że to co robi w tym zakresie, jest już wystarczające i nic więcej nie trzeba.

Naturalnie, to nie są dodatkowe pieniądze, ale pochodzące z tzw. przyznanej koperty z funduszu rozwoju obszarów wiejskich. Wydaje się, że mogą to być środki bardzo interesujące dla małych i średnich gospodarstw. To nie jest propozycja dla wielkich ferm, gdzie np. jest 100 tys. świń. Tam słomy nikt nie będzie przecież im wrzucał. Natomiast w mniejszych gospodarstwach stawki są naprawdę duże i mogą wynosić do 100 euro za jednego tucznika i do 500 euro za jedną krowę w wybranym okresie, bo zależy na jaki okres ten program się wprowadza. Wydaje się, że jest to idealny program dla Polski i można się jedyni dziwić, że do tej pory nie został u nas wykorzystany.

Pragnę jeszcze powiedzieć państwu o bardzo ważnym dokumencie. Zachęcam państwa posłów, szczególnie interesujących się problematyką rolną, do sięgnięcia do tych dokumentów. Chodzi o opinię Trybunału Obrachunkowego na temat przyszłości wspólnej polityki rolnej. Są w niej zawarte pewne dane, o które bardzo zabiegałem, żeby znalazły się w tym dokumencie. Mówi się, że rolnictwo europejskie jest w świetnym stanie, ponieważ Unia Europejska jest eksporterem netto żywności, czyli więcej eksportujemy niż importujemy. Wygląda na to, że jest świetnie. Jednak jak przyjrzymy się wykresowi, który pokazuje strukturę tego eksportu, to tak naprawdę okazuje się, że Unia Europejska eksportuje import. Jak się porówna tylko nieprzetworzone produkty rolne z zapotrzebowaniem, a więc to, co pochodzi z naszych pól i obór, to wychodzi na to, że mamy wysoki deficyt żywności. Oznacza to, że ta nadwyżka na poziomie 20 mld euro, to jest nadwyżka w eksporcie żywności, na którą składają się m.in. herbata, kawa, banany, a więc to, co się

w Europie przetworzy, zapakuje i wysyła. Oczywiście jest dobrze, że mamy taką nadwyżkę w produkcji żywności. Jednak nie należy tego odczytywać jako czegoś, co świadczy o świetnej sytuacji rolnictwa. Proszę zauważyć, że o sytuacji rolnictwa w UE świadczy ta niebieska część wykresu. W rzeczywistości jest nadwyżka importu nad eksportem, która wynosi 37 mld euro, produktów nieprzetworzonych, czysto rolnych. Mamy więc deficyt żywności i jest to deficyt stale rosnący. Jeżeli mówimy o rolnictwie w UE w kategorii bezpieczeństwa żywnościowego, to tego bezpieczeństwa nie ma, ponieważ występuje zależność od importu.

Była jeszcze ciekawa kontrola dotycząca problemów z migracją. Trybunał Obrachunkowy badał wykorzystanie środków na te cele, m.in. na pomoc świadczoną migrantom w Turcji. Przy okazji mamy dane świadczące o tym, jak wielka jest migracja do krajów UE. W tej chwili ponad 4% ludności w Unii Europejskiej stanowią migranci legalnie przebywający w UE. Jeśli uwzględnić migrantów drugiego pokolenia, a więc urodzonych już w Europie, ale pochodzących z rodzin migrantów, to jest to prawie 18% ludności zamieszkującej UE. Nie mówimy o tym ani źle, ani dobrze. Po prostu pokazujemy w raporcie skalę tego zjawiska.

Na koniec chciałbym wspomnieć o jeszcze jednym bardzo ważnym dokumencie, który może być przydatny w wielu debatach. Trybunał Obrachunkowy wydał opinię dotyczącą projektu rozporządzenia w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich. To wiąże się niewątpliwie z sytuacją Polski i problemami, które są na linii Polska – Bruksela. Ostatnio słyszałem, że była informacja o krytycznej opinii służb prawnych Rady Europejskiej w kwestii tego rozporządzenia. Tymczasem Trybunał Obrachunkowy dużo wcześniej wydał bardzo krytyczną opinię o tym projekcie. Zarzucił m.in., że nie było konsultacji z zainteresowanymi stronami, nie przeprowadzono oceny skutków, nie wskazano źródeł wskazówek ani nie określono jasnych kryteriów tej procedury. Ten ostatni zarzut był najpoważniejszy. Ponadto w opinii zwrócono uwagę na brak terminów dla Komisji Europejskiej, brak wyraźnego zobowiązania KE do oceny możliwości zniesienia środków z własnej inicjatywy oraz brak zobowiązania KE do oceny potencjalnego wpływu na beneficjentów końcowych i budżet krajowy. To jest bardzo krytyczna opinia.

Oczywiście Trybunał Obrachunkowy nie jest instytucją polityczną i nie wypowiada się w kwestii, czy taki instrument powinien zostać wprowadzony czy nie. Trybunał wskazał jednak na jego poważne wady w takiej wersji, w jakiej został zaproponowany w projekcie Komisji. Ta opinia została przez Trybunał wydana w lipcu br. Podstawą opinii stanowią wyniki wcześniejszych kontroli Trybunału Obrachunkowego, np. dotyczących długu publicznego. Wynika z nich, że nawet przy jasnych kryteriach takich, jak deficyt na poziomie 3%, a dług publiczny na poziomie 60% PKB, Komisja Europejska ma problemy ze stosowaniem tych przepisów. Nie chcę powiedzieć, że mam do czynienia z jakimś podwójnymi standardami, bo byłoby to za dużo powiedziane z mojej strony. Jednak wiadomo, że KE nie zawsze reaguje tak, jak powinna i jest dużo arbitralności w jej decyzjach. Jeżeli w przypadku tego projektowanego rozporządzenia miałaby być stosowana procedura, która w dodatku nie ma jasnych kryteriów, to ryzyko dowolnego postępowania jest jeszcze większe. Trybunał w swojej opinii wyraźnie wskazał, że przede wszystkim muszą być w tym przypadku jasno zdefiniowane kryteria.

To jest właściwie wszystko, co chciałem państwu powiedzieć na temat najważniejszych kontroli budżetu UE przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Jeżeli będą pytania, to chętnie na nie odpowiem.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bardzo dziękuję. Czy są jakieś pytania lub uwagi? Pan poseł Ryszard Wilczyński chce zabrać głos. Proszę bardzo.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Mam pytanie, jak się definiuje błąd? Określacie statystycznie poziom błędu. Co to tak naprawdę znaczy? Czym się ten błąd wyraża? Jak rozumiem, dotyczy on środków finansowych wydanych w jakiś sposób w związku z popełnionymi jakimiś nieprawidłowościami. Proszę jednak o definicję błędu.

Drugie pytanie dotyczy sprawy ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Z informacji wynika, że Unia Europejska nie przeznacza na ten cel jakichś szczególnych środków. Jednak przeznaczają na to środki państwa członkowskie. Czy państwo badaliście, jaka jest skala środków wydawanych przez poszczególne kraje członkowskie? Czy pozostaje to w jakiejś korelacji z uzyskanymi wynikami bądź stanem jakości powietrza w poszczególnych krajach UE? W ten sposób można by stwierdzić, które kraje mają deficyt w finansowaniu tej sfery, w związku ze złym stanem powietrza na swoim terytorium.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Otrzymaliśmy informację na piśmie, ale to, co pan Janusz Wojciechowski przedstawił w ramach prezentacji jest znacznie obszerniejsze. Czy możemy liczyć na udostępnienie tej prezentacji? Mnie w szczególności interesuje fragment dotyczący wykorzystania funduszy europejskich. Tego w materiale pisemnym nie ma.

Kolejna sprawa dotyczy kwestii, która jest przedstawiona na str. 17 informacji pisemnej. Jest tam wykres obrazujący zobowiązania pozostające do spłaty na koniec 2017 r. przez 28 krajów członkowskich UE. Rzuca się w oczy, że w istocie największe zobowiązania mają kraje Europy Środkowej. Prosiłbym o skomentowanie tego. Czy to jest jakaś prawidłowość? Nie jest to, jak widać, problem Niemiec, Anglii i Francji, ale problem dotyczący Rumunii, Polski, Litwy, Łotwy itd.

Jest jeszcze pewna uwaga techniczna. Na str. 9 napisano, że kontrolą za 2017 r. objęto wydatki obejmując 73% budżetu UE, co oczywiście nie jest możliwe. Myślę, że jest to jakieś nieporozumienie. Wydaje się, że faktyczną kontrolą mógł zostać oczywiście objęty tylko jakiś niezauważalny procent wydatków z budżetu UE. Dopiero potem metodami statystycznymi przenosi się to na całość wydatków.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ten dokumenty posłowie mogą znaleźć na swojej poczcie. Bardzo proszę o odpowiedź na zadane pytania.

Członek ETO Janusz Wojciechowski:

Dziękuję bardzo. Odpowiem panu posłowi Ryszardowi Wilczyńskiemu na pytanie o to, co traktujemy jako błąd. Oczywiście nie musi być to od razu nadużycie. Najczęściej tak nie jest. Dochodzi przykładowo do sytuacji, że nieuprawniony beneficjent, np. rolnik, otrzymał środki, ale płatność była zawyżona, ponieważ obszar gruntów nie był zgodny z rzeczywistością. Mogły też wystąpić jakieś błędy w procedurze zamówień publicznych związanych z realizacją zamówienia. Niekoniecznie musiało być to nadużycie, ale było coś niewłaściwego lub nielegalnego w całej procedurze przechodzenia środków do końcowego beneficjenta. To jest uznawane za błąd. Nadal dyskutujemy nad tym, czy jest to rzeczywiście miarodajne. Zastanawiamy się też nad tym, jak tę kontrolę udoskonalić, bowiem można powiedzieć, że błąd jest błędowi nierówny. Nie do końca jest to w naszych raportach jasne. Jest poważna dyskusja na ten temat w Trybunale Obrachunkowym i dąży się do tego, żeby to zagadnienie bardziej precyzyjnie przedstawiać.

Podobnie dyskutujemy nad kwestią posłużenia się kryterium geograficznym. W tej chwili Trybunał Obrachunkowy unika klasyfikowania państw członkowskich i wskazywania, że w tym państwie jest więcej błędów, a w innym jest ich mniej, dlatego że nie wszystkie państwa są kontrolowane. Ryzyko, że Polska znajdzie się w grupie losowej państw kontrolowanych jest duże, ponieważ częściej spotyka to większe kraje. Natomiast takie kraje jak Słowenia i Estonia, mówiąc kolokwialnie, nie załapały się na naszą kontrolę. Dlatego zastanawiamy się nad stworzeniem kryterium geograficznego, gdyż jest to bardzo interesujące dla czytelników naszych raportów.

Jeśli chodzi o wydatkowanie środków krajowych, to nie było ono kontrolowane. Trybunał Obrachunkowy nie ma do tego kompetencji i może kontrolować jedynie te wydatki, w które są zaangażowane środki europejskie.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Nie chodziło mi o kontrolę tych środków, ale uwzględnienie ich w analizie.

Członek ETO Janusz Wojciechowski:

Piszemy o tym w raporcie, że trudno jest do końca to zidentyfikować. Są przecież różne programy, w których ochrona powietrza występuje ubocznie. Chodzi m.in. o różne działania na rzecz klimatu związane z ograniczaniem emisji przemysłowych itd. One są podyktowane głównie troską o klimat, ale przy okazji działają również na stan powietrza. Inne działają niekorzystnie, jak np. w przypadku wykorzystania biomasy. Reasumując, nie mamy takich danych, ponieważ nie identyfikowaliśmy środków krajowych. Zajęliśmy się kwotą 1,5 mld euro, która była przeznaczona z budżetu UE wprost na poprawę jakości powietrza i to był główny cel kontroli.

Odpowiadając posłowi Tadeuszowi Dziubie, pragnę zapewnić, że prezentację możemy udostępnić. Zresztą mają państwo ten dokument, który przygotował Trybunał Obrachunkowy. Nie mam nic przeciwko temu, żeby prezentację udostępnić wszystkim posłom.

Oczywiście, że 73% nie oznacza, że skontrolowano te wszystkie transakcje. Chodzi o to, że dotyczyło to tylko tego obszaru. Kontrolowane były obszary i niektóre rodzaje funduszy nie były losowane do tej kontroli. W tej chwili nie powiem dokładnie które, ale dobór próby do kontroli był z obszaru obejmującego 73% wszystkich wydatków.

Jeszcze było jedno pytanie, ale proszę mi je przypomnieć.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Na str. 17 są zobowiązania wynikające z koniecznych spłat. Rzuca się tutaj w oczy, że dominują państwa z Europy Środkowej. Oczywiście można wysnuwać hipotezy, dlaczego tak się dzieje. Jednak może pan zna odpowiedź na to pytanie, która nie byłaby tylko hipotetyczna?

Członek ETO Janusz Wojciechowski:

Nie ma takiej analizy. Powołując się na oficjalne ustalenia Trybunału Obrachunkowego, nie mogę w tej sprawie wyrazić opinii. Mówimy, że jest wiele błędów w samym sposobie programowania tych wydatków. Perspektywa finansowa 2014–2020 była mocno opóźniona. Znacznie później były przyjęte podstawowe akty legislacyjne niż przy poprzedniej perspektywie. Dotyczyło to funduszu spójności, a także funduszy rolnych. Za późno to wszystko wystartowało. Grozi nam taka sytuacja, o czym ETO pisał w kilku raportach, że Unia Europejska zaczyna przygotowywać budżet na lata 2021–2027, ale ma bardzo małą wiedzę na temat wykorzystania budżetu z obecnej perspektywy finansowej. Przecież tylko niewielka część tego budżetu została wykorzystana.

W gruncie rzeczy zbliżamy się do takiej sytuacji, że planując budżet UE na następne siedem lat, możemy korzystać jedynie z doświadczeń sprzed siedmiu lat, a więc z doświadczeń perspektywy finansowej 2007–2013. Oczywiście jest to nieprawidłowe. Prace muszą zostać przyspieszone, ale czy to się uda w tej kadencji, gdy nakładają się na to wybory europejskie i zmiana Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Może być pod tym względem niestety jeszcze gorzej i to nie jest dobra prognoza. Te kraje, które mają więcej środków do wydania, mają więcej problemów. Tak tłumaczyłbym sytuację z realizacją zobowiązań. To, że Finlandia bardzo dobrze absorbuje środki UE, to nie jest wielki wyczyn, bo ma tych środków do wykorzystania bardzo niewiele. Natomiast te kraje, które korzystają z większych środków, mają też więcej problemów. Tak tłumaczyłbym miejsce Polski oraz tych krajów, których w dużym stopniu dotyczy polityka spójności. Taka może być odpowiedź na pytanie pana posła Tadeusza Dziuby.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bardzo dziękuję. Nie ma więcej pytań. Dziękuję jeszcze raz naszemu gościowi za przedstawienie wszystkich problemów związanych z kontrolą wykonania budżetu UE.

Członek ETO Janusz Wojciechowski:

Dziękuję jeszcze raz za zaproszenie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.